

University of Groningen

Eén systeem voor de aansturing van grensoverschrijdende interne transacties?

Burgers, Irene; van der Meer-Kooistra, Jeltje

Published in:
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Burgers, I., & van der Meer-Kooistra, J. (2014). Eén systeem voor de aansturing van grensoverschrijdende interne transacties? Het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief nader bekeken. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88(4), 134-146.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Eén systeem voor de aansturing van grensoverschrijdende interne transacties?

Het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief nader bekeken

Irene Burgers en Jeltje van der Meer-Kooistra

SAMENVATTING Het artikel richt zich op de vraag of het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief in één aansturingssysteem van interne transacties zijn te integreren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de achtergronden en overwegingen die ten grondslag liggen aan de aansturing van interne transacties vanuit het beheersingsperspectief en het fiscaal perspectief nader geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat er sprake is van fundamentele verschillen tussen beide perspectieven. In het artikel worden de belangrijkste verschillen uitgewerkt. Voorts wordt onderzocht wat de consequenties zijn van het toepassen van één van de perspectieven voor de aansturing van interne transacties. Hieruit blijkt dat de consequenties aanzienlijk kunnen zijn. Omdat het gebruik van twee verschillende aansturingssystemen risico's met zich kan brengen, wordt er voor gepleit om één aansturingssysteem op te zetten waarin rekening wordt gehouden met beide perspectieven. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat de belastingadministraties akkoord gaan met het eventueel toepassen van twee verschillende verrekenprijzen (één voor de beheersing van de interne transacties en één voor de fiscale regelgeving) en het eventueel hanteren van verschillende geografische indelingen, mits goed onderbouwd en gedocumenteerd.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK De aansturing van interne transacties is voor alle internationaal opererende ondernemingen een actueel vraagstuk. Aan dit vraagstuk zijn twee aspecten verbonden: (1) de beheersing van de interne transacties en van de bij deze transacties betrokken organisatieonderdelen, en (2) voldoen aan de fiscale regelgeving inzake grensoverschrijdende interne transacties. De eisen die een onderneming stelt aan de beheersing van de interne transacties en de desbetreffende transactiepartijen, zijn vaak niet verenigbaar met de eisen die de fiscale regelge-

ving stelt aan grensoverschrijdende interne transacties. Daardoor worden internationaal opererende ondernemingen voor de vraag gesteld hoe zij aan beide perspectieven kunnen voldoen. In het artikel wordt deze vraag geanalyseerd en worden de consequenties van mogelijke keuzes aangegeven.

1 Inleiding

Interne transacties zijn transacties van goederen en diensten tussen organisatieonderdelen van een onderneming¹. Voorbeelden van interne transacties zijn diensten die centrale stafafdelingen verlenen aan divisies of business units, of halffabricaten die een divisie of business unit heeft geproduceerd en doorlevert aan een andere divisie of business unit die de halffabricaten verder bewerkt tot eindproducten en extern verkoopt. Naar schatting 70% van alle transacties wordt intern afgewikkeld (Damsma & Jie-A-Joen, 2011), terwijl dat percentage begin jaren '90 nog op 50% lag (Wittendorf, 2010).

De relaties tussen organisatieonderdelen in het kader van interne transacties kunnen complex zijn. Zo vereisen de interne transacties dat de productiecapaciteit van de interne leverancier en de interne afnemer zowel kwantitatief als kwalitatief op elkaar worden afgestemd, moet rekening worden gehouden met langlopende relaties met externe toeleveranciers en afnemers, is aanpassing vereist aan technologische en marktontwikkelingen, en dienen de dagelijkse activiteiten op elkaar te worden afgestemd. Hoe complexer de onderlinge relatie tussen de organisatieonderdelen, hoe

moeilijker het is voor de centrale leiding van een onderneming om de interne transacties aan te sturen. Delegatie van deze aansturing naar de leidinggevendenden van de organisatieonderdelen ligt dan voor de hand, omdat zij veel beter geïnformeerd zijn over de kenmerken van de interne transacties en de marktomstandigheden (Van der Meer-Kooistra, 1994; Van Helden et al., 2001). Delegatie van de aansturing van interne transacties komt niet alleen de kwaliteit maar ook de snelheid van de besluitvorming ten goede, want in complexe ondernemingen zou het doorgeven van deze informatie aan het centrale niveau extra tijd vergen en ook kunnen leiden tot een overbelasting van de centrale leiding (Galbraith, 1973).

Om de decentrale leidinggevendenden verantwoordelijk te kunnen houden voor de aan hen gedelegeerde bevoegdheden is het nodig om de (financiële) uitkomsten van de door hen genomen beslissingen vast te stellen. Daarvoor moeten de grenzen tussen de organisatieonderdelen eenduidig worden afgebakend en de uitkomsten per organisatieonderdeel op een transparante wijze worden vastgesteld. Het gaat hierbij zowel om het afbakenen van de financiële grenzen als om het afbakenen van de verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van de goederen en/of diensten en de tijdigheid van de onderlinge leveranties.

Het afbakenen van de grenzen tussen organisatieonderdelen is niet alleen noodzakelijk in het kader van de delegatie van bevoegdheden met betrekking tot interne transacties, maar wordt ook afgedwongen door de fiscale regelgeving inzake interne transacties. Als interne transacties de landsgrenzen overschrijden, moeten de voorwaarden waaronder de interne transacties worden afgewikkeld niet alleen voldoen aan de fiscale regelgeving van de desbetreffende landen, maar ook aan belastingverdragen waarin landen de heffingsbevoegdheid afbakenen. Met deze regelgeving willen nationale overheden bereiken dat zij inkomsten genereren die gerelateerd zijn aan de activiteiten van ondernemingen in hun land. Op deze wijze kunnen nationale overheden hun investeringen in een goed vestigingsklimaat terugverdienen en een gelijk speelveld creëren voor lokale en internationaal opererende ondernemingen. De interpretatie van de regelgeving en de wijze waarop een en ander moet worden gedocumenteerd, wordt in belangrijke mate beïnvloed door de OECD, die voor de fiscale autoriteiten van de bij deze organisatie aangesloten landen voor het eerst in 1979 de zogenaamde "Transfer Pricing Guidelines" heeft opgesteld. Deze Transfer Pricing (TP) Guidelines zijn herzien en uitgebreid in 1995 en 2010. Doel van de TP Guidelines is te voorkomen dat ondernemingen worden geconfronteerd met verschillende interpretaties van de regelgeving, hetgeen fiscale risico's met zich

brengt en kan leiden tot dubbele belasting, maar ook tot dubbele niet-belasting. De TP Guidelines richten zich primair op de fiscale autoriteiten en belastingplichtigen van de aangesloten landen. Het fiscale perspectief op interne transacties staat dan ook bij de opstelling van de richtlijnen voorop en het zijn hoofdzakelijk fiscalisten die bij de opstelling ervan zijn betrokken.

Internationaal opererende ondernemingen staan voor de taak om hun interne transacties aan te sturen zowel vanuit het perspectief van de beheersing van de interne transacties als vanuit het fiscale perspectief (Burgers, 2010). Het beheersingsperspectief richt zich op de vraag: hoe kunnen de interne transacties zodanig worden beheerst dat de doelen van de onderneming worden gerealiseerd? Het fiscale perspectief richt zich op de vraag: hoe kan de verrekening van de interne transacties voldoen aan de fiscale regelgeving? Zoals we hiervoor kort hebben aangegeven, hebben het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief verschillende achtergronden en overwegingen. Het is daarom de vraag of beide perspectieven in één aansturingssysteem van interne transacties zijn te integreren, zoals in de literatuur wordt gesuggereerd (zie o.a. Baldenius et al., 2004; Cools et al., 2008; Cools & Slagmulder, 2009; Steens, 2008; Van Egdome, 2011). Om deze vraag te kunnen beantwoorden, analyseren we de achtergronden en overwegingen die ten grondslag liggen aan beide perspectieven. Tot nu toe ontbreekt zo'n nauwgezette analyse van de perspectieven. Voorts onderzoeken we de consequenties van deze analyse voor de aansturing van grensoverschrijdende interne transacties in de praktijk. Daarbij bespreken we ook wat het primair stellen van hetzij het fiscale perspectief dan wel het beheersingsperspectief betekent voor deze aansturing.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 analyseren we het beheersingsperspectief, gevolgd door een analyse van het fiscale perspectief in paragraaf 3. In paragraaf 4 bespreken we de belangrijkste verschillen tussen beide perspectieven. Vervolgens bespreken we in paragraaf 5 de consequenties van deze verschillen voor de aansturing van interne transacties door internationaal opererende ondernemingen. Voorts geven we de gevolgen voor deze ondernemingen aan van het primair toepassen van één van beide perspectieven dan wel het hanteren van twee aansturingssystemen. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen voor zowel internationaal opererende ondernemingen als fiscale autoriteiten.

2 Het beheersingsperspectief

Voor het beheersen van interne transacties is inzicht nodig in de vraag waarom transacties binnen de onderneming worden afgewikkeld en niet via de markt.

Het is de transactiekostentheorie, en meer in het bijzonder Williamson (zie onder meer 1996; 2008) die de voordelen van interne transacties in kaart heeft gebracht en nader heeft uitgewerkt. De transactiekostentheorie stelt dat transacties intern worden afgewikkeld als afwikkeling van deze transacties via de markt tot hogere transactiekosten leidt. Voorts is voor de beheersing van interne transacties relevant dat rekening wordt gehouden met de kenmerken van de interne transacties, de kenmerken van de partijen (interne leverancier, interne afnemer en de centrale leiding) die bij de transacties zijn betrokken, en de kenmerken van de organisatorische context waarin de transacties plaatsvinden (Eccles, 1985; Van der Meer-Kooistra, 1994; 2004; Emmanuel en Mehafdi, 1994; Colbert & Spicer, 1995; Cools, 2002). De wijze waarop interne transacties worden beheerst moet bevorderen dat de voordelen van het intern afwikkelen van de transacties worden gerealiseerd en dat de besluitvorming door de centrale leiding en de leiding van de organisatieonderdelen wordt ondersteund zodanig dat de strategische doelen van de onderneming worden bereikt. Hierna worden beide doelen van de beheersing van interne transacties nader uitgewerkt. Voorts wordt aangegeven uit welke elementen een beheersingssysteem voor interne transacties is opgebouwd.

Lagere transactiekosten

Het eerste doel betreft het realiseren van de voordelen die te behalen zijn door de transacties binnen een onderneming plaats te laten vinden in plaats van ze via de markt te laten lopen. De transactiekostentheorie (Williamson, 1985; 1996) geeft aan dat als transacties zeer specifieke investeringen vergen (bijvoorbeeld: investeringen in apparatuur en machines, of investeringen in kennis van nieuwe technologieën en/of markten) en gepaard gaan met hoge (markt)onzekerheid, het afwikkelen van deze transacties via de markt hoge kosten met zich mee kan brengen. Een marktpartij die specifieke investeringen heeft gedaan, loopt het risico dat de tegenpartij deze situatie uitbuit door bij herziening van het contract een lagere prijs te bedingen of door voortijdig het contract op te zeggen. Omdat de specifieke investeringen zijn gedaan ten behoeve van de desbetreffende contractuele relatie, doet deze actie van de tegenpartij de waarde van deze investeringen sterk afnemen. Door de transacties met deze kenmerken intern af te wikkelen wordt voorkomen dat de onderneming wordt geconfronteerd met dit falen van de markt en de daaraan verbonden kosten; door de transactiekostentheorie aangeduid als transactiekosten.

Voorbeelden van transactiekosten van transacties via de markt zijn: kosten van het zoeken van een geschikte tegenpartij, kosten verbonden aan het opstellen van een contract en toezicht houden op het naleven van

het contract, kosten verbonden aan heronderhandelingen, en de gedeelde opbrengsten door opportunistisch gedrag van de tegenpartij. Naast lagere transactiekosten kunnen ook de productie- en verkoopkosten lager zijn door transacties binnen de onderneming af te wikkelen. Zo kunnen interne transactiepartijen gemakkelijker en sneller informatie uitwisselen, waardoor de verschillende productiestadia beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Ook kan de aanwezige technologische kennis worden ingezet voor alle productiestadia. Voorts kan de kennis van de markten worden benut in het productieproces en voor de samenstelling van het productenpakket.

Ondersteuning van centrale en decentrale besluitvorming

Het tweede doel van de beheersing van interne transacties is gerelateerd aan de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt. Naarmate ondernemingen groter worden en meer verschillende producten voeren en verschillende markten bedienen, neemt de complexiteit van de besluitvorming toe. Voor het nemen van beslissingen is informatie nodig. In grotere ondernemingen is de benodigde informatie op verschillende plekken in de onderneming aanwezig. Als alle beslissingen centraal worden genomen, is het nodig de decentraal aanwezige informatie door te geven. Dit leidt niet alleen tot hoge kosten van informatieverwerking, maar ook tot trage besluitvorming. Bovendien is niet alle informatie gemakkelijk door te geven. Met name informatie gebaseerd op ervaring, de zogenaamde persoonsgebonden informatie, kan niet of moeilijk schriftelijk worden vastgelegd. Om de gevolgen van trage besluitvorming en/of informatieverlies tegen te gaan, worden beslissingsbevoegdheden gedecentraliseerd naar lagere leidinggevendende niveaus (Galbraith, 1973).

De mate waarin de besluitvorming wordt gedecentraliseerd, kan verschillen. In de management accountingliteratuur worden verschillende typen verantwoordelijkheidscentra onderscheiden: investeringscentrum, winstcentrum, kostencentrum², en opbrengstencentrum (zie onder meer Vosselman, 1999; Merchant en Van der Stede, 2012). De leiding van een investeringscentrum is verantwoordelijk voor investeringen en resultaten, een winstcentrum voor de resultaten, een kostencentrum voor de kosten, en een opbrengstencentrum voor de opbrengsten. De leiding van een investeringscentrum heeft de meest vergaande bevoegdheden en handelt als ware het organisatieonderdeel een zelfstandige onderneming. Dat geldt niet voor een kostencentrum, waarvan de leiding niet beslist over investeringen in de productiecapaciteit en over de verkoop van hetgeen wordt geproduceerd. Van de leiding van een kostencentrum wordt verwacht dat het kostencentrum efficiënt produceert en efficiënt inkoopt c.q. de diensten efficiënt verleent. Ook van de leiding van een

winstcentrum wordt verwacht dat er efficiënt wordt geproduceerd en ingekocht. Bovendien wordt verwacht dat de leiding van een winstcentrum de opbrengsten optimaliseert. Van de leiding van een opbrengstencentrum wordt optimalisatie van de opbrengsten verwacht.

De verschillen in toegekende bevoegdheden hebben ook consequenties voor de bevoegdheden die worden toegekend inzake interne transacties (Van Helden et al., 2001; Cools, 2002; Merchant en Van der Stede, 2012). Als wordt verwacht dat een investeringscentrum als een zelfstandige onderneming wordt geleid, dan zal dat ook gelden voor de aansturing van interne transacties. De leiding van een investeringscentrum bepaalt of transacties intern worden afgewikkeld en onder welke voorwaarden dat gebeurt. De leiding van een kostencentrum heeft deze bevoegdheden niet. De interne transacties van een kostencentrum zullen worden voorgeschreven en ook de opbrengsten worden door middel van het voorschrijven van de verrekenprijs van bovenaf bepaald. Hoe de goederen of diensten worden geproduceerd c.q. verricht, wordt bepaald door de leiding van een kostencentrum. Door de standaardkostprijs als verrekenprijs te hanteren wordt een kostencentrum gemotiveerd om zo efficiënt mogelijk te produceren. Daarnaast kunnen ook andere beheersingsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld het regelmatig uitvoeren van benchmarks van de productiekosten of kosten van de diensten, worden genomen om kosten-efficiëntie te stimuleren. Omdat de leiding van een winstcentrum zowel verantwoordelijk is voor efficiënte inkoop en productie als voor optimale opbrengsten, zal de leiding ook de bevoegdheid dienen te hebben waarmee inkoop, productie en verkoop kunnen worden beïnvloed. Indien er sprake is van aanzienlijke specifieke investeringen, zal de centrale leiding interne transacties opleggen (gedwongen winkelniering). Om de delegatie van bevoegdheden aan de leiding van een winstcentrum aan te laten sluiten bij de verantwoordelijkheidsstelling zal de leiding van een winstcentrum de overige transactievoorwaarden (prijs, kwaliteit, levertijd enz.) zelf kunnen bepalen. De leiding van een opbrengstencentrum, die verantwoordelijk is voor optimalisatie van de opbrengsten, dient de opbrengsten te kunnen beïnvloeden. Dit wordt bereikt door de leiding de verkoopbevoegdheid te geven.

De mate van decentralisatie van bevoegdheden bepaalt mede de inrichting van het algehele beheersingssysteem (management controlsysteem). De beheersing van interne transacties maakt deel uit van dit algehele beheersingssysteem. Voor een adequate werking van het algehele beheersingssysteem is het derhalve noodzakelijk dat het beheersingssysteem van interne transacties hierop aansluit. Op deze wijze wordt het gedrag

van de decentrale leidinggevers op een consistente wijze beïnvloed (Emmanuel en Mehafdi, 1994; Van Helden et al., 2001).

Elementen beheersingssysteem van interne transacties

Uit onderzoek bij multinationals (Van der Meer-Kooistra, 1994; Van Helden et al., 2001) blijkt dat een beheersingssysteem van interne transacties de volgende elementen omvat:

- toepassingsgebied (op welke interne transacties richt het systeem zich);
- algemene uitgangspunten (bijvoorbeeld: aansluiten bij de organisatiestructuur; eenvoudige administratieve verwerking);
- toekenning van bevoegdheden:
 - welke partijen zijn bij de opstelling van het beheersingssysteem betrokken?
 - wie bepaalt de keuze van de interne leverancier c.q. interne afnemer?
 - wie bepaalt de interne verrekenprijs?
 - wie bepaalt de overige leveringsvoorwaarden?
 - wie beslist over investeringen in productiecapaciteit?
- verrekenprijsgrondslag en definitie van deze grondslag;
- overige leveringsvoorwaarden (termijn van levering, kwaliteitseisen, kwaliteitscontrole enz.);
- organisatie van het onderlinge overleg tussen de transactiepartijen;
- voorwaarden waaronder en wijze waarop het beheersingssysteem tussentijds wordt aangepast;
- administratieve vastlegging van de interne transacties;
- informatieverstrekking aan de centrale en decentrale leiding;
- opzet en functioneren van arbitrage bij geschillen;
- looptijd van het beheersingssysteem;
- contractuele vastlegging van de interne transacties.

Deze elementen bepalen op welke wijze interne transacties worden aangegaan en afgewikkeld en in welke mate de bevoegdheden inzake interne transacties worden gedelegeerd. De financiële afbakening tussen de organisatieonderdelen wordt bepaald door de gehanteerde interne verrekenprijs. Deze prijs kan worden gebaseerd op de marktprijs, of op de kosten die gemoeid zijn met het produceren van de goederen c.q. het verlenen van de diensten, of worden bepaald door onderhandelingen tussen de interne leverancier en interne afnemer. Ook komt het voor dat er twee verschillende interne verrekenprijzen worden gehanteerd (dual pricing), waarbij de interne leverancier een hogere prijs ontvangt voor de geleverde goederen of diensten dan de (lagere) prijs die de interne afnemer betaalt. Op deze wijze wordt de afnemer gestimuleerd om de goederen of diensten intern af te nemen. Een dergelijke situatie, die doorgaans een tijdelijk karakter heeft, kan bijvoorbeeld voorkomen bij de introductie van nieuwe goede-

ren of diensten op de markt. De verkoopafdeling wordt zo geprikkeld om de nieuwe goederen of diensten op de markt te introduceren.

Het beheersingssysteem van interne transacties dient te worden aangepast als de kenmerken van de interne transacties, de interne partijen en/of de organisatorische context veranderen (Van der Meer-Kooistra, 1994; Van Helden et al., 2001). Daarom wordt in het beheersingssysteem van interne transacties ook aandacht besteed aan de wijze waarop de aanpassingen tot stand komen.

3 Het fiscale perspectief

De fiscale regelgeving inzake transfer pricing heeft een historie van meer dan 100 jaar en heeft zich los van de management controltheorie ontwikkeld. Voor fiscale doeleinden staat het belang van een rechtvaardige verdeling van de heffingsbevoegdheid over verschillende juridisch zelfstandige entiteiten en - bij internationaal opererende ondernemingen ook - over verschillende landen voorop. De fiscale regelgeving streeft naar het voorkomen van fiscaal gedreven winstverschuivingen tussen de organisatieonderdelen van een internationaal opererende onderneming. Om dit doel te bereiken moet de winst die aan de diverse organisatieonderdelen van een internationaal opererende (groep van) onderneming(en) wordt toegerekend door de fiscale autoriteiten toetsbaar zijn aan de maatstaf: zouden onafhankelijke derden onder gelijke of vergelijkbare omstandigheden ook deze winst hebben gerapporteerd? Welke verrekenprijsmethode ook gebruikt wordt voor fiscale doeleinden, deze methode moet leiden tot zo'n arm's length-winsttoerekening. De fiscale regelgeving beschrijft op welke wijze internationaal opererende ondernemingen tot een arm's length-winsttoerekening kunnen komen. Hierna worden de belangrijkste aspecten van de fiscale regelgeving besproken.

Onderscheid tussen intercompany- en intracompany-transacties

Transacties tussen twee juridisch zelfstandige onderdelen van een internationaal opererende onderneming (bijvoorbeeld een moedermaatschappij en een dochtermaatschappij, in meer algemene zin verbonden ondernemingen) worden in de fiscaliteit aangeduid als intercompanytransacties. Er is in dat geval sprake van twee belastingplichtigen, met elk hun eigen documentatie. Transacties tussen juridisch niet-zelfstandige onderdelen worden aangeduid als intracompanytransacties. Er is bij deze transacties sprake van één belastingplichtige die belasting moet betalen over de wereldwijd behaalde winst.

Verdeling van de winst over verschillende organisatieonderdelen vindt plaats bij beide soorten transacties, maar in geval van intracompanytransacties alleen als

het filiaal in een andere staat is gelegen. Een juridisch niet-zelfstandig filiaal in een andere staat wordt aangeduid als vaste inrichting. Het organisatieonderdeel in de staat waar de belastingplichtige inwoner is wordt aangeduid als hoofdhuis. In de vaste inrichtingsstaat dient de winst te worden berekend naar de fiscale maatstaven van dat land, terwijl in de vestigingsstaat (waar de onderneming binnenlands belastingplichtig is) de wereldwijd behaalde winst wordt aangegeven. In deze winst is de door de vaste inrichting behaalde winst begrepen, berekend naar de fiscale maatstaven van de vestigingsstaat. Vervolgens wordt er een tegemoetkoming ter voorkoming van dubbele belasting gegeven voor de winst die wordt toegerekend aan de vaste inrichting berekend naar de fiscale maatstaven van de vestigingsstaat. Deze aftrekwinst wijkt doorgaans af van de in de generale winst begrepen met de activiteiten van de vaste inrichting behaalde winst, omdat valutaverschillen alleen tot uiting komen in de generale winst, terwijl het overbrengen van bedrijfsmiddelen van vaste inrichting naar hoofdhuis en vice versa alleen tot uiting komt in de vaste inrichtingswinst. Voorts kan de vaste inrichtingswinst welke wordt belast in de vaste inrichtingsstaat afwijken van de vaste inrichtingswinst die door de vestigingsstaat wordt vrijgesteld. Enerzijds omdat beide staten bijvoorbeeld verschillende maatstaven hanteren voor afschrijving of voorraadwaardering. Anderzijds omdat niet alle intracompanytransacties arm's length worden beloond.

Er dienen in hoofdhuis-vaste inrichting-verhoudingen derhalve drie balansen en winst-en-verliesrekeningen te worden opgemaakt, terwijl in moeder-dochterverhoudingen twee balansen en winst-en-verliesrekeningen worden opgemaakt (van respectievelijk de moeder en de dochter).

Zowel voor de verdeling van de winst over twee verbonden ondernemingen in geval van intercompanytransacties, als voor de toerekening van winst aan een vaste inrichting in geval van intracompanytransacties wordt er in de fiscale regelgeving van uitgegaan dat de organisatieonderdelen at arm's length handelen. Daarbij hoort een arm's length-prijs. Voor de bepaling van de methode waarop deze prijs bepaald wordt, wordt zowel voor intercompanytransacties als voor intracompanytransacties doorgaans gebruik gemaakt van de TP Guidelines. In intracompanyverhoudingen worden evenwel niet alle interne transacties arm's length beloond. Bij intern verstrekte leningen door andere ondernemingen dan banken is het bijvoorbeeld niet toegestaan om een interne rente door te berekenen. Alleen de rente betaald aan juridisch zelfstandige derden is aftrekbaar, en wel bij het organisatieonderdeel waarvoor de lening wordt gebruikt. Zou een vergelijkbare lening worden verstrekt door een moedermaatschap-

pij aan de dochtermaatschappij, dan wordt er wel een arm's length-rente in aanmerking genomen.

Voorgeschreven verrekenprijsmethoden

De methoden die volgens de TP Guidelines voor het vaststellen van de verrekenprijs mogen worden toegepast, worden onderverdeeld in traditionele transactiemethoden en transactionele winstmethoden. Tot de wijziging van de TP Guidelines in 2010 gaf de OECD daarbij voorkeur aan de traditionele transactiemethoden. Omdat het steeds moeilijker wordt vergelijkbare transacties te vinden tussen onafhankelijke partijen en de prijzen te gebruiken die deze partijen overeenkomen, worden steeds vaker de transactionele winstmethoden gehanteerd. De traditionele transactiemethoden zijn:

- de marktprijs (door fiscalisten aangeduid als comparable uncontrolled price (CUP)); vergelijking vindt plaats met vergelijkbare transacties van de onderneming met onafhankelijke derden (interne CUP) of met vergelijkbare transacties tussen onafhankelijke derden (externe CUP). In geval er materieel verschil is tussen de karakteristieken van de vergeleken leveringen of diensten dient de prijs te worden aangepast. Aan deze methode moet de voorkeur worden gegeven als betrouwbare informatie over vergelijkbare transacties beschikbaar is.
- de cost-plus-methode; startpunt voor het bepalen van de arm's length-prijs vormen de directe en indirecte kosten van productie of levering. Deze worden verhoogd met een arm's length-brutowinstmarge die wordt bepaald door vergelijking met de brutowinstmarge die de verkopende partij voor vergelijkbare transacties met onafhankelijke derden in aanmerking neemt, dan wel de brutowinstmarge die onafhankelijke derden voor vergelijkbare transacties in aanmerking nemen. Bij het bepalen van de brutowinstmarge worden operating expenses, zoals overheadkosten, niet in aanmerking genomen. Bij het bepalen van de kosten mag, afhankelijk van de omstandigheden, worden uitgegaan van werkelijke kosten, standaardkosten of gebudgetteerde kosten.
- de resale-minus-methode; de arm's length-prijs wordt bepaald door de verkoopprijs van een product dat is gekocht van een verbonden onderneming te verminderen met een arm's length-brutowinstmarge.

De OECD maakt voor wat betreft de transactionele winstmethoden onderscheid tussen de transactional net margin-methode (TNMM) en de profit split-methode, maar er worden door sommige landen ook andere methoden gebruikt, zoals de in de VS gebruikte comparable profit-methode (CPM).

- De transactional net margin-methode (TNMM) lijkt op de cost-plus-methode maar gaat uit van de nettowinst. Er wordt derhalve niet alleen met directe en

indirecte kosten rekening gehouden, maar ook met de "operating expenses" (zoals administratiekosten en managementkosten). Verschillen in de aard van de goederen of diensten en de gemaakte kosten spelen hierdoor minder een rol dan bij de cost-plus-methode en de resale-minus-methode. De methode verschilt in die zin van de cost-plus-methode en de resale-minus-methode dat de plus respectievelijk de minus wordt bepaald door de nettowinstmarge. Indien mogelijk dient de "net profit indicator" te worden bepaald door interne vergelijking. Bijvoorbeeld, voor kapitaalintensieve industrieën kan de "net profit indicator" gerelateerd worden aan de activa (return on assets). Waar het om gaat is dat de profit indicator een goede maatstaf vormt van de waardecreatie. De TNMM is een eenzijdige methode. Zij wordt gebruikt voor het bepalen van de winst van de "least complex entity", het organisatieonderdeel dat de routinefuncties verricht. Het andere bij de interne transactie betrokken organisatieonderdeel krijgt de restwinst toebedeeld. Net als bij de cost-plus-methode mag, afhankelijk van de omstandigheden, worden uitgegaan van werkelijke kosten, standaardkosten of gebudgetteerde kosten.

- De profit split-methode kent twee varianten: de comparable profit split-methode en de residual profit split-methode. De comparable profit split-methode verdeelt de totale winst door de verbonden ondernemingen behaald met de transactie zoals verwacht mag worden dat deze verdeeld zou worden door onafhankelijke derden. Als vergelijkbaarheidsdata ontbreken, wordt doorgaans uitgegaan van de relatieve waarde van de functies die door elk van de verbonden ondernemingen zijn vervuld, daarbij rekening houdend met gebruikte activa en gelopen risico's. Bij de residual profit split-methode wordt eerst een arm's length-beloning toegekend aan niet-unieke contributies aan de interne transactie op basis van een traditionele transactiemethode of de TNMM. Vervolgens wordt de restwinst verdeeld rekening houdend met feiten en omstandigheden op basis van wat bij derden gebruikelijk is of bijvoorbeeld op basis van de ratio activa/kapitaal, oppervlakte van de verkoopruimte of de relatieve waarde van de marketinguitgaven van elk van de verbonden partijen.
- De comparable profit-methode (CPM), die niet in de TP Guidelines wordt genoemd, gebruikt de operationele winstmarge in plaats van de in de TNMM-methode gebruikte nettowinstmarge.

De gehanteerde verrekenprijsmethode hoeft niet te leiden tot een exacte prijs. Er mag een arm's length range worden vastgesteld, waaruit die prijs dient te worden gekozen die het beste aansluit bij de voorwaarden van de interne transactie. Is dat niet mogelijk, omdat het vergelijkingsmateriaal geen transactie bevat die het

beste aansluit bij de feiten en omstandigheden van de desbetreffende interne transactie, dan schrijven de TP Guidelines voor dat de mediaan wordt gehanteerd. Niet alle landen delen dit standpunt. Uit het meest recente Verrekenprijsbesluit van de Staatssecretaris van Financiën van 14 November 2013, IFZ 2013/184M blijkt dat hij er van uitgaat dat de OESO-richtlijnen in beginsel een directe werking hebben in de Nederlandse rechtspraktijk - waarbij de Nederlandse belastingdienst een flexibel beleid zal hanteren bij het beoordelen van de verrekenprijs - en dat Nederland de mediaan zal hanteren als geen specifiek punt valt aan te wijzen.

In intercompanyverhoudingen hebben de verbonden ondernemingen een contract gesloten voor de interne transactie. Dat contract vormt het uitgangspunt voor de vergelijkbaarheidsanalyse, en alleen in geval van misbruik volgt correctie. In intracompanyverhoudingen wordt de economische rationaliteit gevolgd: functies, activa en risico's worden gealloceerd (functionele analyse). Op basis daarvan wordt bepaald welke prijs in aanmerking moet worden genomen voor de interne transacties (vergelijkbaarheidsanalyse). In beide gevallen dient de vraag te worden beantwoord of de door de verbonden partijen gehanteerde vormgeving van de transactie verschilt van die welke door commercieel rationeel handelende onafhankelijke partijen zou zijn overeengekomen.

Essentieel is het gebruik van actuele informatie. Dit uitgangspunt brengt met zich dat bijvoorbeeld bij overdracht van immateriële activa, zoals octrooien, naar in laagbelastende landen gevestigde dochtermaatschappijen de actuele waarde op het moment van de transactie in aanmerking moet worden genomen, tenzij in derdenverhoudingen een prijsaanpassingsclausule zou zijn overeengekomen. De OECD verwerpt "hindsight". Correctie van de in aanmerking genomen royalty is niet toegestaan als later mocht blijken dat de waarde van het immateriële activum aanzienlijk is gestegen.

Documentatieverplichtingen

Welke verrekenprijsmethode ook gekozen wordt, vergelijking met onafhankelijke derden is nodig. De TP Guidelines geven niet alleen richtlijnen over verrekenprijsmethoden, maar ook over de wijze waarop de vergelijkbaarheidsanalyse moet worden uitgevoerd. Bepalend voor de vergelijkbaarheid zijn:

1. de specifieke kenmerken van goederen (fysieke eigenschappen, kwaliteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid en aanbod) en diensten (aard en omvang);
2. een functionele analyse: een analyse van de functies die door de verschillende organisatieonderdelen zijn verricht en de daarbij gebruikte activa en gelopen risico's;
3. de contractuele voorwaarden: daarin wordt gewoon-

lijk bepaald hoe de verantwoordelijkheden, risico's en voordelen tussen de partijen zijn verdeeld;

4. de economische omstandigheden;

5. de ondernemingsstrategie: informatie wordt gevraagd over onder meer diversificatiegraad, risicomijding, inschatting van politieke veranderingen en innovatie.

De meeste landen kennen eigen specifiek op transfer pricing gerichte fiscale documentatieverplichtingen. Uit een door de OECD in 25 landen gehouden survey, waarvan de resultaten zijn opgenomen in het in juli 2013 door de OECD gepubliceerde White Paper on Transfer Pricing Documentation, blijkt dat alle landen een grote hoeveelheid informatie vragen (de OECD noemt 49 verschillende items waarnaar in de diverse landen wordt gevraagd) en dat er grote verschillen zijn in de vereiste informatie. Dat geldt ook voor de lidstaten van de Europese Unie waarvoor het EU Transfer Pricing Forum gedetailleerde transfer pricing documentatie richtlijnen heeft opgesteld. In deze richtlijnen wordt een "two-tier" structuur voorgesteld, waarbij een masterfile wordt opgesteld voor gebruik in alle landen waarin de onderneming opereert, en daarnaast landen-specifieke documentatie wordt gevraagd. Zo eisen de meeste landen informatie over de juridische en organisatorische structuur van de groep, een beschrijving van de interne transacties, uitleg van de gebruikte verrekenprijsmethoden en een functionele en vergelijkbaarheidsanalyse, maar bijvoorbeeld informatie over de bedrijfsstrategie, de operationele structuur of het "price negotiation proces" van de onderneming en financiële en accounting data worden lang niet altijd gevraagd.

In het White Paper on Transfer Pricing Documentation geeft de OECD (2013) aan dat het voor het controleproces primair van belang is dat de belastingautoriteiten op eenvoudige wijze materiële transfer pricing-risico's kunnen onderkennen. Ondernemingen blijken volgens de OECD zonder grote lasten informatie hierover aan te kunnen leveren, die wordt ontleend aan de beschikbare management accountinginformatie, de geconsolideerde winst-en-verliesrekening en balansen en/of de fiscale aangifte.

De OECD wijst er op dat in de afgelopen jaren belastingadministraties en belastingplichtigen – mede in het kader van de "enhanced relation" waar in Nederland vorm aan is gegeven door middel van horizontaal toezicht – nadruk hebben gelegd op het ontwikkelen en implementeren van "sound tax risk assesment and management systems for purposes of administering and complying with transfer pricing rules" (par. 47), maar dat kosten, tijdslimiet en concurrerende vraag de aandacht van het personeel opeisen. Dat kan de doelstelling van een goed uitgedachte en onderbouwde

transfer pricing-politiek ondermijnen (par. 56). Daarom moet de nadruk in de fiscale documentatie worden gelegd op de materiële transfer pricing-risico's. De OECD stelt daarom een "Coordinated Approach to Documentation" voor, waarbij belastingplichtigen een masterfile aanleveren waarin een – naar wat in redelijkheid gevraagd kan worden – compleet beeld wordt gegeven van de "global business, financial reporting, debt structure and tax situation of the multinational enterprise" (hierna MNE). Doel is "to enable tax authorities to identify the presence of significant transfer pricing risks". De OECD verdeelt de voor de masterfile gevraagde informatie onder in de volgende groepen: (a) informatie over de MNE-groep, waaronder een beschrijving van de value drivers, de supply chain, belangrijkste markten, concurrenten, een functionele analyse en belangrijke bedrijfsherstructureringen gedurende de laatste 5 jaar; (b) een beschrijving van de MNE/de organisatieonderdelen van de MNE; (c) informatie over de immateriële activa van de MNE; (d) informatie over de financiële intercompanyactiviteiten van de MNE; (e) informatie over de financiële en fiscale positie van de MNE. Daarnaast moet een landenrapportage worden aangeleverd waaruit blijkt of at arms length is gehandeld. Daarin moet informatie staan over specifieke transacties, de vergelijkbaarheidsanalyse en de verantwoording van de gebruikte verrekenprijsmethode. Vooral informatie over de immateriële activa aanwezig binnen de groep en overgedragen binnen de groep alsmede van intercompany-financiële-transacties is van belang.

4 Belangrijkste verschillen tussen het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief

Op grond van de analyse van het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief (in het bijzonder de fiscale regelgeving) in de paragrafen 2 en 3 kunnen we de verschillen tussen beide perspectieven op grensoverschrijdende interne transacties vaststellen. Hierna beschrijven we de belangrijkste verschillen.

Doel van het perspectief. Het beheersingsperspectief heeft als doel het realiseren van de voordelen verbonden aan het intern afwikkelen van transacties en de (centrale en decentrale) besluitvorming aangaande interne transacties zodanig te ondersteunen dat de strategische doelen van de onderneming worden bereikt. Daarvoor richt het beheersingsperspectief zich op het geheel aan voorwaarden waaronder interne transacties plaatsvinden, zoals hoeveelheid, kwaliteit, prijs, leveringsdatum, wijze van afrekening, en administratieve vastlegging, maar ook wel of geen gedwongen winkelniering en wie er beslist over de hiervoor genoemde transactievoorwaarden. Met behulp van deze voorwaarden wordt het gedrag van de bij de interne transacties

betrokken partijen beïnvloed. De fiscale regelgeving heeft als doel het voorkómen van fiscaal gedreven winstverschuivingen tussen de organisatieonderdelen van een internationaal opererende onderneming. Daarvoor richt de fiscale regelgeving zich op het benaderen van de winst die gemaakt zou zijn als de interne transactie via de markt zou zijn afgehandeld. De door de onderneming (of groep van ondernemingen) gekozen verrekenprijsmethode moet hierbij aansluiten.

Uitgangspunt. De fiscale regelgeving hanteert het arm's length-beginsel als uitgangspunt, zowel voor intercompanyverhoudingen als voor intracompanyverhoudingen. Daarbij is voor intercompanytransacties het contract uitgangspunt, terwijl de op basis van een functionele analyse toegedeelde functies, activa en risico's uitgangspunt zijn in intracompanyverhoudingen. Voor de winsttoerekening beschouwt de regelgeving in beide gevallen de organisatieonderdelen als onafhankelijke partijen. De regelgeving schrijft een prijs voor die onafhankelijke partijen overeenkomen voor vergelijkbare transacties. Voor het beheersingsperspectief daarentegen vindt het bestaan van interne transacties juist zijn oorzaak in het optreden van marktfalen, waardoor de onderneming heeft besloten om de transacties niet via de markt te laten lopen. Door de transacties intern af te wikkelen kunnen de voordelen van de onderneming als besturingsvorm worden behaald. De vergelijking met onafhankelijke partijen die de fiscale regelgeving voorschrijft voor het vaststellen van de verrekenprijs, is een vergelijking die geen rekening houdt met de oorzaak van het bestaan van interne transacties (zie ook Van der Meer-Kooistra, 2004).

Verrekenprijsmethoden. De fiscale regelgeving beschrijft welke verrekenprijsmethoden voldoen aan het arm's length-beginsel en derhalve mogen worden toegepast. Het beheersingsperspectief kent het arm's length-beginsel niet, terwijl dat beginsel volgens de fiscale regelgeving voor alle interne transacties moet worden toegepast. Dit betekent echter niet dat de methoden die voor fiscale doeleinden worden gebruikt, zoals de marktprijs en de cost-plus-methode, niet als verrekenprijs worden gehanteerd. Het beheersingsperspectief kent geen extern voorgeschreven verrekenprijsmethoden, maar is op zoek naar die transactievoorwaarden (de verrekenprijs is een van de voorwaarden) die aansluiten bij de gewenste decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De TNMM en de profit split-methode worden in het beheersingsperspectief nauwelijks gebruikt.

Grondslagen. Het beheersingsperspectief hanteert vaak andere grondslagen voor het vaststellen van de verrekenprijs dan de fiscale regelgeving. Als in het beheer-

singspectief de kosten als grondslag voor de verrekensprijs worden gehanteerd, is het niet noodzakelijk om daarbij tevens rekening te houden met een winstopslag zoals de fiscale regelgeving doorgaans voorschrijft. Voor het beheersingsperspectief kunnen velerlei kostenbegrippen (variabele kosten, vaste kosten, variabele kosten en een deel van de vaste kosten, enz.) worden toegepast. De fiscale regelgeving accepteert ook verschillende kostenbegrippen, maar is daarin stringenter en eist bovendien dat het gehanteerde kostenbegrip voldoet aan het arm's length-beginsel. Het vaststellen van de verrekensprijs door middel van onderhandelingen tussen de interne leverancier en interne afnemer is in de fiscale regelgeving niet toegestaan. Voor de fiscale regelgeving gaat het er om dat de winst zodanig wordt toegerekend aan de organisatieonderdelen dat deze overeenstemt met de winst die bij normaal commercieel gedrag door onafhankelijke ondernemingen zou worden behaald. In het beheersingsperspectief kunnen ten behoeve van het stimuleren van bepaald gedrag twee verschillende verrekensprijzen worden gehanteerd (zie het voorbeeld van de introductie van nieuwe goederen of diensten in paragraaf 2). In de fiscale regelgeving kunnen ook twee verschillende verrekensprijzen worden toegepast. De fiscale regelgeving zou er weliswaar om dubbele belasting en dubbele niet-belasting te voorkomen toe moeten leiden dat voor beide bij de interne transactie betrokken partijen dezelfde verrekensprijs wordt gehanteerd. Maar in de praktijk komt het desalniettemin vaak voor dat verschillende verrekensprijzen worden gebruikt. Dit heeft een aantal oorzaken. Zo sluit de nationale regelgeving van staten niet altijd (volledig) aan bij de TP Guidelines van de OECD. Bovendien schrijven de TP Guidelines geen eenduidige methode voor, met als gevolg dat het organisatieonderdeel in staat A mogelijk een andere verrekensprijs hanteert dan het organisatieonderdeel in staat B, of dat de belastingadministraties de door de onderneming gehanteerde prijzen naar verschillende bedragen corrigeren tot wat zij aanmerken als de juiste verrekensprijs. Belastingplichtigen kunnen hier gebruik van maken en proberen belasting te ontgaan. Maar het kan ook voorkomen dat de belastingadministratie van het ene land tot een ander oordeel komt over de te hanteren verrekensprijsmethode of over de te hanteren marktprijs, of de in de grondslag voor de cost-plus-methode, resale-minus-methode, TNMM of profit split-methode op te nemen elementen (Burgers en Van Herwaarden, 2013).

Decentralisatie van bevoegdheden. De wijze waarop de aansturing van interne transacties wordt ingericht, dient volgens het beheersingsperspectief aan te sluiten op de gewenste decentralisatie van bevoegdheden. Dit betekent dat hiermee bij de vaststelling van de transactievoorwaarden rekening moet worden gehouden.

Stel dat de onderneming tot vergaande decentralisatie van bevoegdheden heeft besloten, dan zal deze decentralisatie zich ook moeten uitstrekken tot het vaststellen van de transactievoorwaarden voor interne transacties. De leiding van de organisatieonderdelen zal zoveel mogelijk zelf de transactievoorwaarden moeten kunnen bepalen. De fiscale regelgeving stelt stringente eisen aan de verrekensprijs, waardoor een prijs die via onderhandelingen tussen de organisatieonderdelen tot stand is gekomen, niet als arm's length-prijs wordt erkend. De verrekensprijsmethode wordt dan ook centraal vastgesteld. In grote ondernemingen speelt de fiscale afdeling hierbij een belangrijke rol. Vaak worden door deze afdeling de voorwaarden waaronder interne transacties plaatsvinden, vastgesteld. Omdat de fiscale afdeling zich richt op de fiscale regelgeving, komen de bedrijfseconomische doelen op het tweede plan.

Geografische indeling. Het opknippen van ondernemingen in organisatieonderdelen kan leiden tot onderdelen waarvan de activiteiten zich uitstrekken tot meerdere landen. Bijvoorbeeld, business units die zich richten op Europa of op het Verre Oosten. In dit geval is de onderneming niet geïnteresseerd in het bepalen van de winsten per land. Het beheersingsperspectief richt zich in dit geval op een groep van landen (werelddeel). De fiscale regelgeving daarentegen richt zich op het vaststellen van de winsten per land en niet op een groep van landen. Ook moet de onderneming landenspecifieke informatie aanleveren. Deze informatie moet dusdanig zijn dat de fiscale autoriteiten daaruit kunnen afleiden of er significante transfer pricing-risico's zijn. Voor het beheersingsperspectief is het niet nodig om landenspecifieke informatie te geven.

Gedrag van de transactiepartijen. Het beheersingsperspectief houdt uitdrukkelijk rekening met de invloed die de aansturing van interne transacties heeft op het gedrag van de betrokken interne partijen. Als een organisatieonderdeel als kostencentrum wordt aangemerkt en verantwoordelijk wordt gehouden voor de kosten van de activiteiten, past daarbij een verrekensprijs die gebaseerd is op standaardkosten. Hiermee wordt het signaal gegeven dat het organisatieonderdeel de desbetreffende goederen of diensten zo efficiënt mogelijk moet voortbrengen. De fiscale regelgeving staat een dergelijke verrekensprijs niet toe, want deze eist doorgaans een winstopslag op de kosten. Echter, als een verrekensprijs van kosten plus winstopslag wordt gehanteerd, wordt daarmee aangegeven dat het kostencentrum verantwoordelijk wordt gehouden voor de resultaten (opbrengsten minus kosten) van de activiteiten. Het kostencentrum is in feite zeker van de eigen resultaten (de gegeven winstopslag) en loopt hierover geen risico. Dit kan er toe leiden dat het organisatieonderdeel probeert zoveel mogelijk goede-

ren of diensten voort te brengen, hetgeen strijdig kan zijn met het belang van de onderneming. De oorzaak van dit probleem is gelegen in het feit dat de fiscale regelgeving niet alleen geen rekening houdt met de gewenste decentralisatie van bevoegdheden, zoals we hiervoor al hebben aangegeven, maar ook geen rekening houdt met gedragsaspecten.

Relatie met algehele beheersingssysteem. De fiscale regelgeving beschouwt de verrekenprijs als een instrument waarmee de winst over de verschillende onderdelen van de onderneming kan worden verdeeld ter bepaling van de te betalen belasting. Het beheersingsperspectief beschouwt de verrekenprijs als een van de elementen van het beheersingssysteem van interne transacties, waarmee de transactionele relaties tussen de desbetreffende organisatieonderdelen worden aangestuurd. Het beheersingssysteem van interne transacties is een onderdeel van het algehele beheersingssysteem (management controlsysteem) dat de onderneming heeft ingericht. Voor een adequate werking van het algehele beheersingssysteem is het voor het beheersingsperspectief van belang dat de onderdelen van dit systeem, waaronder het beheersingssysteem van interne transacties, op elkaar aansluiten en geen tegengestelde signalen geven. Zoals we hiervoor al hebben besproken, kan toepassing van de fiscale regelgeving leiden tot dergelijke tegengestelde signalen, omdat deze regelgeving geen rekening houdt met de gewenste verdeling van bevoegdheden en het gedrag van de interne partijen.

Aanpassingen. Voor het beheersingsperspectief dient het beheersingssysteem van interne transacties aan te sluiten bij de actuele situatie. Indien de kenmerken van de interne transacties, interne partijen en/of de contextuele omgeving veranderen, dient het systeem te worden aangepast. Dat geldt ook voor de verrekenprijs. De fiscale regelgeving daarentegen gaat uit van de actuele situatie op het moment van de transactie. De TP Guidelines staan geen “hindsight” toe, waardoor waardeverminderingen van bijvoorbeeld immateriële activa nadat de transactie ervan heeft plaatsgevonden niet mogen worden meegenomen. Dit is alleen anders als er in derdenverhoudingen prijsaanpassingsafspraken zouden worden gemaakt. Voor het beheersingsperspectief zal deze waardevermindering van immateriële activa worden verwerkt in de verrekenprijs van de goederen of diensten waarvoor deze immateriële activa worden gebruikt.

5 Consequenties voor de aansturing van interne transacties

Uit de beschrijving van de belangrijkste verschillen tussen het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief blijkt dat er sprake is van fundamentele verschillen. De doelen van beide perspectieven zijn zodanig

verschillend dat het niet mogelijk is beide perspectieven op één lijn te brengen. Desondanks is het voor ondernemingen met grensoverschrijdende interne transacties uit kostenoverwegingen aantrekkelijk om te werken met één aansturingssysteem voor deze transacties. Bovendien zal één aansturingssysteem aan de belastingdiensten van de relevante landen meer vertrouwen geven dat niet wordt gestreefd naar fiscaal gedreven winstverschuivingen tussen de landen. Voorts krijgt de OECD steeds meer oog voor het beheersingsperspectief en het feit dat het voor ondernemingen tot hoge kosten kan leiden als twee aansturingssystemen moeten worden gehanteerd. Het voorstel voor een masterfile en afzonderlijke landenrapportage kan in dat licht worden gezien. De in de TP Guidelines 2010 geïntroduceerde begrippen “commercieel rationeel handelende onafhankelijke partijen” en “mate van control” kunnen de toepassing van één aansturingssysteem bevorderen. Echter, tot nu toe zijn deze begrippen niet eenduidig gedefinieerd, hetgeen toepassing bemoeilijkt. Ook de elementen die in de masterfile moeten worden opgenomen zijn slechts globaal beschreven, hetgeen de toepassing ervan bemoeilijkt.

Het is de vraag of het mogelijk is om één aansturingssysteem voor grensoverschrijdende interne transacties te gebruiken dat beide perspectieven ondersteunt of dat twee aparte systemen noodzakelijk zijn om de beoogde doelen te bereiken.

Cools en Slagmulder (2009) hebben deze vraag onderzocht en daarvoor een casestudie gedaan bij een MNE die het primaat geeft aan het fiscale verrekenprijsstelsel. Zij constateren dat doordat de interne transactiepartijen niet meer mogen onderhandelen over de verrekenprijs – de fiscale regelgeving staat dit niet toe – het gevoel van autonomie sterk is afgenomen en het verlies van onderhandelingsmacht in bepaalde gevallen tot sub-optimale beslissingen heeft geleid. Om te kunnen voldoen aan de regelgeving heeft de MNE uniforme winstopslagen ingevoerd voor alle vergelijkbare stadia in de waardeketen. Dit heeft geleid tot sub-optimale beslissingen. Voorts worden kostencentra en opbrengstencentra door het toepassen van winstopslagen nu behandeld als ware het winstcentra. De MNE heeft in eerste instantie geprobeerd hier een oplossing voor te vinden door de kostencentra en opbrengstencentra ten behoeve van de beheersing in overeenstemming met hun verantwoordelijkheid te beoordelen, terwijl deze centra vanuit het fiscale perspectief als winstcentra werden behandeld. Later heeft de MNE besloten om ook de pro forma-winstcentra als echte winstcentra te beoordelen. Uit het onderzoek van Cools en Slagmulder (2009) blijkt dat één aansturingssysteem dat zich richt op de fiscale regelgeving, vooral problemen veroorzaakt doordat het niet aansluit bij

de verdeling van bevoegdheden met als gevolg dat het gedrag van de decentrale leidinggevers niet adequaat wordt gestimuleerd. Bovendien sluit het aansturingssysteem niet aan bij het algehele beheersingssysteem, hetgeen tot spanningen leidt tussen de centrale en decentrale leiding. Hierdoor is er sprake van sub-optimale beslissingen³.

Indien een MNE een aansturingssysteem zou hantieren dat zich alleen richt op het beheersingsperspectief, ontstaat het risico dat dit systeem niet in overeenstemming is met de fiscale regelgeving. Dit risico is hoog als er in het aansturingssysteem kostencentra en opbrengstcentra worden onderscheiden, omdat in de verrekenprijs van deze centra geen rekening wordt gehouden met een winstopslag. In geval van investeringscentra en winstcentra is dit risico lager, omdat in de verrekenprijs van deze centra wel een winstopslag is opgenomen. Ook als de verrekenprijs tot stand komt door middel van onderhandelingen tussen de transactiepartijen, zou het risico van niet conform de fiscale regelgeving te handelen gering kunnen zijn, want als er een marktprijs beschikbaar is, mag worden verwacht dat de transactiepartijen in hun onderhandelingen over de transactievoorwaarden hiervan gebruik zullen maken. Indien er vanwege het specifieke karakter van de interne transacties geen marktprijs beschikbaar is, zullen de productiekosten van de goederen of diensten een belangrijke basis zijn voor de onderhandelingen. Bovendien zullen de leidinggevers van investeringscentra en winstcentra rekening houden met een winstopslag op de kosten. Zij worden immers verantwoordelijk gehouden voor het resultaat dat het eigen investerings- of winstcentrum behaalt. Desalniettemin bestaat het risico dat de fiscale autoriteiten de onderhandelde prijs niet zullen accepteren ook als de verrekenprijs in de onderhandelingen gebaseerd is op de marktprijs of op de kosten. Immers, de overeengekomen verrekenprijs kan afwijken van de fiscale arm's length-prijs, omdat in onderhandelingen de kracht van de onderhandelaar een rol speelt, en deze is in verbonden verhoudingen anders dan in onafhankelijke verhoudingen.

Voorts kan het voorkomen dat een aansturingssysteem van interne transacties dat zich alleen richt op het beheersingsperspectief, geen aandacht besteedt aan de winsttoerekening aan de afzonderlijke landen waarin een onderneming vestigingen heeft. In dat geval kan het aansturingssysteem de landeninformatie die de fiscale regelgeving eist, niet verstrekken. Afzonderlijk verzamelen van deze informatie is dan noodzakelijk.

6 Conclusies en aanbevelingen

In het artikel wordt de vraag gesteld of het beheersingsperspectief en het fiscale perspectief in één aan-

sturingssysteem van interne transacties zijn te integreren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de achtergronden en overwegingen die ten grondslag liggen aan de aansturing van interne transacties vanuit het beheersingsperspectief en het fiscaal perspectief nader geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat er sprake is van fundamentele verschillen tussen beide perspectieven. De doelen van beide perspectieven zijn geheel verschillend: het beheersingsperspectief richt zich op de beheersing van de interne transacties en van de organisatieonderdelen die onderling transacties afdoelen of diensten afwikkelen, terwijl het fiscale perspectief zich richt op het voorkómen van winstverschuivingen tussen de landen waarin de onderneming vestigingen heeft. Ook de uitgangspunten van beide perspectieven zijn niet met elkaar te verenigen: het fiscale perspectief beschouwt de organisatieonderdelen waartussen interne transacties plaatsvinden als onafhankelijke partijen (de interne transacties moeten worden verrekend tegen een prijs die onafhankelijke partijen overeenkomen), terwijl het beheersingsperspectief deze organisatieonderdelen als afhankelijke partijen ziet (de onderneming heeft er bewust voor gekozen om de transacties intern af te wikkelen en niet via de markt). Voorts houdt het fiscale perspectief geen rekening met de volgens het beheersingsperspectief gewenste decentralisatie van bevoegdheden en de daarbij passende verantwoordelijkheden inzake de aansturing van interne transacties. Daardoor houdt het fiscale perspectief ook geen rekening met de invloed van het aansturingssysteem van interne transacties op het gedrag van de transactiepartijen. Omdat het fiscale perspectief zich richt op het voorkómen van winstverschuivingen tussen landen, is landenspecifieke informatie vereist. Als het beheersingsperspectief zich niet richt op de afzonderlijke landen waarin de onderneming vestigingen heeft, is deze informatie in het kader van de beheersing van interne transacties niet beschikbaar. Deze informatie zal dan apart moeten worden verzameld om tegemoet te kunnen komen aan de eisen van de fiscale regelgeving.

Voorts is nagegaan wat de consequenties zijn van het toepassen van een aansturingssysteem dat zich richt op een van de perspectieven. Hieruit blijkt dat een fiscaal georiënteerd systeem leidt tot sub-optimale beslissingen met name doordat er geen rekening wordt gehouden met de volgens het beheersingsperspectief gewenste decentralisatie van bevoegdheden en de beïnvloeding van het gedrag van de transactiepartijen (Cools & Slagmulder, 2009). Een op de beheersing gericht systeem heeft het risico dat er niet wordt voldaan aan de fiscale regelgeving, hetgeen tot hoge boetes kan leiden. Het toepassen van twee aansturingssystemen heeft als nadeel dat dit wantrouwen kan opwekken bij de relevante belastingdiensten (Cools et al., 2008; Mer-

chant & Van der Stede, 2012). Voorts leidt het opzetten en onderhouden van twee systemen tot extra administratiekosten.

Daarom geniet één aansturingssysteem dat tegemoet komt aan beide perspectieven de voorkeur. De fundamentele verschillen tussen beide perspectieven bemoeilijken echter het gebruik van één aansturingssysteem. Daarbij wringt met name het (eventuele) gebruik van verschillende verrekenprijzen, het hanteren van verschillende geografische indelingen, de verschillen in het toekennen van bevoegdheden inzake interne transacties en het veronachtzamen van gedragsmatige aspecten in het fiscale perspectief. Om te kunnen volstaan met één aansturingssysteem zullen de belastingdiensten bereid moeten zijn om deze verschillen te accepteren (zie ook Steens, 2008). De fiscale regelgeving eist dat in de documentatie het gebruik van verschillende verrekenprijzen wordt onderbouwd. Een goede onderbouwing, waarbij onder meer de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de organisatieonderdelen wordt toegelicht, zal de belastingdiensten het vertrouwen kunnen geven dat ondanks het gebruik van verschillende verrekenprijzen in

beide perspectieven en/of het hanteren van verschillende geografische indelingen er geen sprake is van winstverschuivingen tussen de landen.

In vervolgonderzoek zou de opzet van één aansturingssysteem van interne transacties dat rekening houdt met beide perspectieven nader moeten worden uitgewerkt. Dit onderzoek zou bij voorkeur in nauwe samenwerking met internationaal opererende ondernemingen en de OECD dienen te worden uitgevoerd. ■

Prof. dr. I.J.J. Burgers is hoogleraar Economics of Taxation aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en hoogleraar Internationaal en Europees Belastingrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. J. van der Meer-Kooistra is emeritus hoogleraar Financieel Management aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoek richt zich onder meer op de aansturing van interne transacties.

Noten

1 Internationaal opererende ondernemingen bestaan uit een moeder- en één of meerdere dochtermaatschappij(en) of niet juridisch zelfstandige vestigingen in verschillende landen. Vanuit juridisch perspectief bezien is er sprake van een groep van ondernemingen, indien één of meer van de buitenlandse vestigingen een rechtspersoon is. Om verwarring te voorkomen worden een moeder- en één of meerdere dochtermaatschappij(en) in het artikel aangeduid als een onderneming

2 Een kostencentrum wordt nader onderverdeeld in een standaardkostencentrum (bijvoorbeeld een productie-eenheid) en een discretionair kostencentrum of uitgavencentrum (bijvoorbeeld een R&D-afdeling). Van een discretionair kostencentrum is de relatie tussen input en output niet eenduidig vast te stellen en is het daardoor niet mogelijk de efficiëntie van de activiteiten objectief te beoordelen

3 In paragraaf 2 is een onderscheid gemaakt tussen intercompany- en intracompanytransac-

ties. Indien beide typen transacties voorkomen en het hoofdhuis en de vaste inrichting in verschillende landen zijn gevestigd, dienen er volgens de fiscale regelgeving drie boekhoudingen te worden opgemaakt. Bij het bespreken van de consequenties van het aansturen van interne transacties volgens het fiscale perspectief veronderstellen we dat de fiscale regelgeving één boekhouding vereist. In de aangehaalde literatuur wordt het onderscheid tussen intercompany- en intracompanytransacties niet gemaakt

Literatuur

- Baldenius, T., Melumad, N.D., & Reichelstein, S. (2004). Integrating managerial and tax objectives in transfer pricing. *The Accounting Review*, 79(3), 591-615.
- Burgers, I.J.J. (2010). Transfer pricing: een brug tussen twee vakgebieden. In: Bakker, I.J., Helden, G.J. van, Kamminga, P.E., & Scapens, R.W. (red.), *Caleidoscoop van accounting onderzoek*. Liber Amicorum voor Prof. dr. Jeltje van der Meer-Kooistra, (pp. 7-22). Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG.
- Burgers, I.J.J., & Herwaarden, A.J. van (2013). Bescherming van de positie van belastingplichtigen door OECD/EU governance op het gebied van transfer pricing en vaste inrichtingswinstallocatie. *Ondernemingsrecht*, 52(9), 268-277.
- Colbert, G.J., & Spicer, B.H. (1995). A multi-case investigation of a theory of the transfer pricing process. *Accounting, Organizations and Society*, 20(6), 423-456.
- Cools, M. (2002). *International transfer pricing: tensions between tax compliance and management control in multinational enterprises*. Proefschrift. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Cools, M., Emmanuel, C.R., & Jorissen, A. (2008). Management control in the transfer pricing tax compliant multinational enterprise. *Accounting, Organizations and Society*, 33(6), 603-638.
- Cools, M., & Slagmulder, R. (2009). Tax-compliant transfer pricing and responsibility accounting. *Journal of Management Accounting Research*, 21, 151-178.
- Damsma, B.W.A.M., & Jie-A-Joen, C.S.J. (2011). Herziening hoofdstukken I-III OESO-Richtlijnen voor Verrekenprijzen: business as usual of een drastische wijziging? (deel 1).

- Maandblad Belasting Beschouwing*, 3(9), 385-390.
- Eccles, R.G. (1985). *The transfer pricing problem: a theory for practice*. Lexington, Massachusetts: Heath and Company.
 - Egdom, J.T. van (2011). *Verrekenprijzen; de verdeling van de winst van een multinational*. Deventer: Kluwer.
 - Emmanuel, C.R., & Mehadji, M. (1994). *Transfer pricing*. Londen: Academic Press.
 - Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
 - Helden, G.J. van, Meer-Kooistra, J. van der, & Scapens, R.W. (2001). Co-ordination of internal transactions at Hoogovens Steel: struggling with the tension between performance-oriented business units and the concept of an integrated company. *Management Accounting Research*, 12, 357-386.
 - Meer-Kooistra, J. van der (1994). The co-ordination of internal transactions: the functioning of transfer pricing systems in the organizational context. *Management Accounting Research*, 5(2), 123-152.
 - Meer-Kooistra, J. van der (2004). A model for making qualitative transfer pricing adjustments. *International Transfer Pricing Journal*, 11(5), 190-195.
 - Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2012). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. 3^e editie, Londen: Prentice Hall.
 - OECD (2013). *White Paper on Transfer Pricing Documentation*. <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/public-comments-white-paper-transfer-pricing-documentation.htm>
 - Staatssecretaris van Financiën (2013). *Verrekenprijsbesluit*, 14 November 2013, IFZ 2013/184M. <http://www.rijksoverheid.nl/zoek> en?keyword=IFZ+2013%2F184M&search-submit=Zoek
 - Steens, H.B.A. (2008). *Impacts of transfer pricing on value creation*. Deventer: Kluwer.
 - Vosselman, E.G.J. (1999). *Management accounting en control*. Utrecht: Lemma.
 - Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.
 - Williamson, O.E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
 - Williamson, O.E. (2008). Outsourcing, transaction cost economics and supply chain management. *Journal of Supply Chain Management*, 44(2), 5-16.
 - Wittendorf, J. (2010). *Transfer pricing and the arm's length principle in international tax law*. Deventer: Kluwer.